

Nationaliteitsrechtelijke actualiteiten

Citation for published version (APA):

de Groot, G. R. (1993). Nationaliteitsrechtelijke actualiteiten. *Tijdschrift voor Antilliaans Recht-Justicia*, 1993, 194-218.

Document status and date:

Published: 01/01/1993

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

1. Inleiding

Dit artikel draagt de vage titel "Nationaliteitsrechtelijke actualiteiten". Reden daarvoor is, dat er momenteel zoveel nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het nationaliteitsrecht zijn, die alle de moeite waard zijn om in een voordracht aan de orde te stellen.

Allereerst zal het probleem van de dubbele nationaliteit worden besproken. Daarbij zal zowel aandacht worden besteed aan een op handen zijnde wetswijziging als aan een wijzigingsprotocol bij het Verdrag van Straatsburg betreffende de bestrijding van gevallen van meervoudige nationaliteit.

Vervolgens wil ik stil staan bij het probleem van de nationaliteitsrechtelijke schijnherkenningen. Daarna zal worden ingegaan op een voor het nationaliteitsrecht belangrijke beslissing van het Europese Hof van Justitie. En tenslotte zal een uiterst belangrijke uitspraak van de Hoge Raad over optieverklaringen worden geanalyseerd.

2. Bestrijding van meervoudige nationaliteit?

Sinds ruim een jaar wordt aan een vreemdeling, die door naturalisatie het Nederlanderschap wil verwerven, niet meer de eis gesteld, dat hij al het mogelijke moet doen om zijn oude nationaliteit te verliezen. De desbetreffende eis staat op het moment nog wel in de Rijkswet op het Nederlanderschap en wel in artikel 9 lid 1 sub b, maar sinds december 1991 wordt die wetbepaling niet meer toegepast. De staatssecretaris van Justitie heeft zulks per circulaire uitdrukkelijk meegedeeld aan alle bij een naturalisatie betrokken autoriteiten¹. Binnen afzienbare tijd zal artikel 9 lid 1 sub b ook echt uit de wet worden geschrapt, evenals de daarmee samenhangende bepaling van artikel 15 sub d. In die laatste bepaling staat, dat het Nederlanderschap kan worden ontnomen aan een genaturaliseerd persoon, indien hij heeft nagelaten om na zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oude nationaliteit kwijt te raken². Een wetsontwerp met de strekking de beide vermelde bepalingen te schrappen ligt reeds bij de Raad van State van het Koninkrijk.

Het is op zijn plaats bij de achtergrond van deze voorgestelde en informeel reeds gerealiseerde wijziging stil te staan. Op de afstandseis van artikel 9 lid 1 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap werd reeds voor de totstandkoming van de Rijkswet op het Nederlanderschap kritiek uitgeoefend³. Met name werd er op gewezen, dat zo'n afstandseis de nationaliteitsrechtelijke integratie van vreemdelingen in Nederland zou belemmeren. Vele in ons land woonachtige vreemdelingen hechten op de een of andere manier nog aan hun oude nationaliteit en zijn daarom minder bereid naturalisatie tot Nederlander te verzoeken, indien

* Prof. mr. G.R. de Groot is hoogleraar Rechtsvergelijking en Internationaal Privaatrecht aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht.

daarvan de consequentie is dat zij hun oude nationaliteit moeten opgegeven. Gedurende de parlementaire behandeling van het ontwerp voor de Rijkswet op het Nederlanderschap werden ook meerdere amendementen ingediend ter schrapping van het voorgestelde artikel 9 lid 1 sub b⁴. Het is de moeite waard om de toelichting op een van deze amendementen op deze plaats eens aan te halen⁵:

"De realiteit van migranten is dat zij in twee culturen leven: de oorspronkelijke en de Nederlandse. Dubbele nationaliteit is een juridische bevestiging van de situatie. De eis om de oorspronkelijke nationaliteit op te geven heeft als negatief effect dat veel jongeren de stap niet zullen kunnen zetten om Nederlander te worden uit vrees voor conflicten met hun ouders en uit vrees elk remigratieperspectief te verliezen. De bezwaren tegen dubbele nationaliteit zijn in de parlementaire voorbereiding van dit wetsontwerp niet steekhoudend gebleken. Anders dan twintig jaar geleden gaat de Europese tendens momenteel duidelijk in de richting van het aanvaarden van dubbele nationaliteit."

Van regeringszijde werd echter aan de afstandseis vastgehouden. De Memorie van Toelichting (blz. 16) wijst er op, dat de bepaling van artikel 9 lid 1 sub b in overeenstemming is met artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg over de bestrijding van de dubbele nationaliteit. Dat verdragsartikel bepaalt immers, dat iemand de nationaliteit van een Verdragssluitende Staat verliest, indien hij vrijwillig de nationaliteit van een andere Verdragssluitende Partij verwerft. Gezien de kritiek op de afstandseis was de Memorie van Antwoord veel uitvoeriger in de verdediging van de afstandseis. Laten we enkele passages op deze plaats weergeven:

"Het vereiste dat een vreemdeling, die door naturalisatie niet van rechtswege zijn oorspronkelijke nationaliteit verliest, daarvan afstand doet, heeft sinds de inwerkingtreding van de wet van 1892 gegolden. Handhaving daarvan komt gewenst voor, niet zozeer omdat dubbele nationaliteit een kwaad is dat zoveel mogelijk moet worden uitgebannen, als wel omdat iemand die naturalisatie vraagt zich daarmee voor een keuze stelt. Hij vraagt zich - ongeacht of hij zijn oorspronkelijke nationaliteit van rechtswege verliest of niet - af met welk land hij zich meer verbonden voelt, met het land van oorsprong of met het nieuwe land van vestiging....."

Opmerkelijk is en voor de huidige discussie over het afschaffen van de afstandseis uitermate relevant, dat de Memorie van Antwoord enkele regels verderop vervolgt:

"Zou de wet aldus komen te luiden dat, ingeval van naturalisatie tot Nederlander, niet meer wordt verlangd dat de betrokkene al het mogelijke doet om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, dan zou de wetgever discriminatie kunnen worden verweten, wanneer daarnaast alle verliesbepalingen zouden worden gehandhaafd. Het zou onbillijk zijn een tot Nederlander genaturaliseerde vreemdeling in het ongestoorde bezit van zijn oorspronkelijke nationaliteit te laten, doch een Nederlander het Nederlanderschap te doen verliezen, wanneer hij zich elders laat naturaliseren. Alleen de bepaling, voorgesteld in artikel 15, onder b (het vrijwillig afstand doen van het Nederlanderschap) zou dan gehandhaafd kunnen blijven. In alle andere gevallen zou geen verlies van het Nederlanderschap meer mogen intreden, met alle gevolgen van dien."

Op deze opmerkingen uit de Memorie van Antwoord zal verderop nog weer worden teruggekomen. Op deze plaats zij er echter op gewezen, dat de bepaling van artikel 9 lid 1 sub b zoals deze in de Rijkswet terecht kwam een ontsnapingsclausule bevatte. Het doen van afstand werd niet geëist van die verzoekers tot naturalisatie, van wie zulks in redelijkheid niet kon worden verlangd. Bij de parlementaire behandeling werd er op gewezen, dat van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik zou worden gemaakt bij vluchtelingen (gedacht werd met name aan Oost-Europeanen) en bij Marokkanen (daar het doen van afstand van hun nationaliteit in Marokko als verraad zou worden beschouwd)⁶. Brinkman⁷ wees erop, dat ook verzoekers die door het doen van afstand een aanmerkelijk financieel nadeel zouden lijden, zouden worden ontzien, bijvoorbeeld wanneer door de naturalisatie een pensioen wordt verspeeld.

In de loop van de afgelopen jaren werd het ministerie van Justitie steeds royaler met het maken van uitzonderingen voor bepaalde groepen. Zo kon een lichte wijziging van het beleid van het ministerie reeds worden geconcludeerd uit opmerkingen van F.Th. Zilverentant uit 1987⁸. Hij stelde, dat van Marokkanen, Grieken, Iraniërs en Oost-Europeanen niet werd verlangd, dat zij afstand deden van hun oorspronkelijke nationaliteit. Wat Grieken betreft, was dit dus een verandering ten opzichte van het door de staatssecretaris in 1984 aangekondigde beleid. Zilverentant wees er verder op, dat eveneens geen afstand van de oorspronkelijke nationaliteit werd gevorderd, indien een verzoeker tot naturalisatie, bijvoorbeeld door middel van een notariële akte aantoonde, dat hij in zijn land van herkomst onroerend goed bezit of krachtens erfrecht vermoedelijk zal verwerven, terwijl de wetgeving van dat land bepaalt, dat slechts de eigen burgers onroerend goed mogen bezitten. Deze uitzondering was met name voor Joegoslaven en Turken van belang⁹.

De eis van artikel 9 lid 1 sub b stuitte in de recente literatuur op toenemende kritiek¹⁰. Ook vanuit het Nederlandse parlement werden in 1990 herhaaldelijk bedenkingen tegen de afstandseis van artikel 9 lid 1 sub b naar voren gebracht¹¹. Minister Dales van Binnenlandse Zaken deed vervolgens op 23 oktober 1990 mede namens de staatssecretaris van Justitie de toezegging, dat in het voorjaar van 1991 met een nota over de meervoudige nationaliteit zou worden gekomen¹².

Uiteindelijk heeft de ministerraad van het Koninkrijk in november 1991 besloten de afstandseis met onmiddellijke werking niet meer te hanteren. Aan de Kamer werd toegezegd op uiterst korte termijn een wetsontwerp in te dienen teneinde artikel 9 lid 1 sub b te schrappen en enkele daarmee samenhangende wijzigingen van de Rijkswet te realiseren. Dit niet meer hanteren van de afstandseis met onmiddellijke werking is trouwens staatsrechtelijk opmerkelijk. De afstandseis staat immers nog steeds in de wet en de Tweede Kamer stelde zich derhalve aanvankelijk op het standpunt, dat eerst een wetswijziging zou moeten worden gerealiseerd, alvorens de afstandseis zou kunnen vervallen. Men ging echter toch accoord met het ogenblikkelijk niet meer hanteren onder de voorwaarde dat snel een wetsontwerp werd ingediend. Het is echter opvallend, dat daardoor feitelijk een wijziging van de Rijkswet werd gerealiseerd zonder dat de Eerste Kamer invloed kon uitoefenen en zonder dat de Raad van State (van het

Koninkrijk) een opinie kon geven. Het is mij tevens niet bekend, of Aruba en de Nederlandse Antillen zijn gehoord, hoewel het hier in een Rijkswet geregelde materie betreft.

Anno 1993 kunnen we constateren dat artikel 9 lid 1 sub b nog steeds in onze wetsedities staat. Is de regering dus niet tijdig met een wetsontwerp gekomen? In elk geval is nog steeds geen wetsontwerp ter schrapping van de desbetreffende bepaling bij de Tweede Kamer ingediend. Wat is namelijk gebeurd? Reeds in december 1991 werd een wetsontwerp ter schrapping van artikel 9 lid 1 sub b ingediend. De Raad van State heeft daarover na vele maanden rond de helft van 1992 een advies geschreven. Het ministerie heeft het wetsontwerp vervolgens niet naar de Tweede Kamer gezonden, maar in september 1992 opnieuw een wetsontwerp naar de Raad van State gezonden. Dat tweede wetsontwerp schijnt momenteel nog steeds bij de Raad van State te liggen. Wat is - voorzover ik thans kan nagaan - het geval.

Kennelijk heeft de Raad van State op het in december 1991 ingediende wetsontwerp zo zware kritiek uitgeoefend, dat het niet verantwoord was om het wetsontwerp - zelfs met wijzigingen - naar de Kamer te zenden. Het ministerie heeft kennelijk daarna een fundamenteel ander ontwerp moeten maken, dat thans bij de Raad van State voor advies ligt.

Waar zal de pijn liggen? En waar zal in de Tweede Kamer te zijner tijd vermoedelijk ook het zwaartepunt van de discussie komen te liggen. Eén moeilijkheid is, of artikel 9 lid 1 sub b wel kan worden geschrapt, zolang Nederland partij is bij het Verdrag van Straatsburg betreffende de bestrijding van de meervoudige nationaliteit. We zullen deze vraag dadelijk nader bekijken. Een tweede, veel grotere moeilijkheid is, wat te doen met de verliesbepalingen in de Rijkswet op het Nederlanderschap indien we de afstandseis laten vallen? Had de regering niet immers zelf gezegd in de Memorie van Antwoord, dat het handhaven van nagenoeg alle verliesbepalingen discriminatie zou betekenen, indien de afstandseis vervalt?

We bezien nu eerst de vraag, of artikel 9 lid 1 sub b geschrapt kan worden, terwijl Nederland partij blijft bij het Verdrag van Straatsburg. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Er bestaan echter twee verschillende redeneringen om dit antwoord te motiveren. Het ene antwoord is kort en oppervlakkig, het andere gecompliceerd en overtuigend.

Men kan stellen, dat in artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg slechts wordt bepaald, dat een Verdragsluitende Staat verplicht is om zijn nationaliteit te laten vervallen, indien een burger vrijwillig de nationaliteit van een andere Verdragsluitende Staat verwerft. De letter van artikel 1 verzet zich dus niet tegen schrapping van artikel 9 lid 1 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap.

Men kan er echter ook op wijzen, dat een dergelijke uiterst letterlijke interpretatie van een volkenrechtelijke verplichting ongebruikelijk is. Normaliter wordt een volkenrechtelijke verplichting uitgelegd in het perspectief van de bedoeling van het desbetreffende verdrag en de bedoeling van het onderhavige verdrag is de bestrijding van gevallen van meervoudige nationaliteit in het algemeen. De Duitse hoogleraar Kay Hailbronner¹³ verdedigt dit meer genuanceerde standpunt.

De vraag, of een partij bij het Verdrag van Straatsburg verplicht is om bij naturalisatie van een buitenlander bipatridie te vermijden, moet zijns inziens niet slechts aan hand van de letterlijke tekst van artikel 1 van het Verdrag maar mede in het licht van de doelstelling van het Verdrag worden beantwoord. Zulks is volkenrechtelijk geboden blijkens artikel 31 lid 1 Weens Verdragenverdrag. Consequentie hiervan zou op het eerste gezicht zijn, dat een staat die partij is bij het Verdrag van Straatsburg inderdaad verplicht is om van verzoekers tot naturalisatie te eisen, dat ze hun oude nationaliteit opgeven. Door een uitvoerige rechtsvergelijkende analyse toont Hailbronner vervolgens aan, dat echter vrijwel alle Lid-Staten van het Verdrag van Straatsburg grote uitzonderingen maken op de doelstelling van het Verdrag, namelijk de bestrijding van meervoudige nationaliteit. Hij wijst er op, dat de meeste Lid-Staten het kennelijk geen schending van verdragsverplichtingen meer vinden om te naturaliseren onder aanvaarding van het feit, dat daardoor bipatridie ontstaat. Thans de nationaliteitswetgeving dusdanig te wijzigen, dat genaturaliseerd kan worden zonder de oude nationaliteit op te geven, levert daarom volgens Hailbronner geen schending van verdragsverplichtingen (meer) op.¹⁴

Het is van groot belang om in dit verband te constateren, dat ook andere staten die partij zijn bij het verdrag van Straatsburg, niet meer in alle opzichten zo enthousiast zijn over het verdrag. De reden daarvoor ligt bij de grote immigratiegolven van de afgelopen dertig jaar vanuit Zuid-Europa naar Noord-Europa. Men wil nu de mogelijkheid scheppen om die migranten en hun kinderen nationaliteitsrechtelijk te integreren in hun woonland zonder dat zij hun oorspronkelijke nationaliteit hoeven op te geven. Sinds jaren wordt daarom gewerkt aan een wijzigingsprotocol behorend bij het Verdrag van Straatsburg. Op 7 december 1992 is de tekst van een Wijzigingsprotocol behorend bij het Verdrag van Straatsburg van 1963 uiteindelijk door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aanvaard. Het desbetreffende Wijzigingsprotocol is op 2 februari 1993 ter ondertekening opengesteld. Het ligt voor de hand om aan te nemen, dat het Nederlandse parlement bij de behandeling van het wetsontwerp ter schrapping van artikel 9 lid 1 sub b en ter wijziging van artikel 15 Rijkswet op het Nederlanderschap zich ook zal buigen over de vraag, of Nederland het Wijzigingsprotocol zou moeten ratificeren of wellicht toch het Verdrag van Straatsburg zou moeten opzeggen. Het is daarom essentieel thans de inhoud van het Wijzigingsprotocol nader te bekijken.

Het wijzigingsprotocol laat belangrijke uitzonderingen toe op het uitgangspunt dat de nationaliteit van een staat die partij is bij het Verdrag wordt verloren door het vrijwillig verwerven van een nationaliteit van een staat die eveneens partij is bij het Verdrag. Na het in werking treden van het tweede protocol zal het zijn toegestaan uitzonderingen te maken voor kinderen uit qua nationaliteit gemengde huwelijken, voor de buitenlandse echtgenoten van onderdanen en voor de tweede generatie migranten, die leeft in het land waarvan de nationaliteit vrijwillig wordt verkregen. Al deze personen kunnen de nationaliteit van een andere Verdragsluitende Staat verwerven zonder dat de oude nationaliteit wordt verloren.

Naar mijn indruk vindt het ministerie van Justitie het aantrekkelijk om dit wijzigingsprotocol zo snel mogelijk te ratificeren. Er gaan echter ook stemmen op, die stellen dat zo'n ratificatie minder zinvol is en Nederland er goed aan doet om het Verdrag van Straatsburg gewoon in zijn geheel vaarwel te zeggen! De achtergrond van deze tegenstelling is het volgende.

Niet alle staten die Partij zijn bij het de meervoudige nationaliteit bestrijdende gedeelte van het Verdrag van Straatsburg wilden door middel van een wijzigingsprotocol ingrijpende uitzonderingen op de hoofdbeginselen van het Verdrag maken. De landen die daarvoor waren, vormden tezamen met Nederland een uiterst krappe meerderheid. Dit feit manifesteert zich ook in de overgangsregelingen behorend bij het wijzigingsprotocol: de nieuwe regels zullen uitsluitend gelden in verhouding tot staten die het wijzigingsprotocol eveneens ratificeren. Deze staten zullen echter in verhouding tot Verdragsluitende Staten die het wijzigingsprotocol niet ratificeren verplicht zijn de oudere strengere regels toe te passen. Dezelfde uiterst krappe meerderheid heeft nu bedongen, dat een commissie zich zal bezighouden met een fundamentele herziening van het Verdrag van Straatsburg. Indien Nederland het Verdrag nu zou opzeggen, heeft dit tot gevolg, dat Nederland ook niet meer kan meewerken aan een dergelijke fundamentele wijziging van het Verdrag. Ons ministerie van Justitie is waarschijnlijk van mening, dat zulks betreurenswaardig zou zijn. Het is in dit verband interessant om te constateren, dat Italië in eenzelfde positie zit. Ook Italië heeft inmiddels zijn opvatting over de meervoudige nationaliteit drastisch gewijzigd. In de op 17 augustus 1991 in werking getreden nieuwe Italiaanse nationaliteitswet ontbreekt een bepaling krachtens welke de Italiaanse nationaliteit wordt verloren in geval van vrijwillige verwerving van een vreemde nationaliteit. Dat staat uiteraard haaks op het feit, dat Italië partij bij het Verdrag van Straatsburg is. Daarom zegt de Italiaanse nationaliteitswet, dat verplichtingen die voor Italië voortvloeien uit internationale verplichtingen onverlet blijven. De bedoeling van die bepaling is de volgende: Italië blijft vooralsnog partij bij het Verdrag van Straatsburg om te bewerkstelligen, dat op Europees niveau een andere houding ten opzichte van de dubbele nationaliteit wordt aangenomen. Ons ministerie van Justitie lijkt nu op eenzelfde koers aan te sturen.

Het antwoord op de politieke vraag, of Nederland thans het wijzigingsprotocol moet ratificeren en dus partij blijft bij het Verdrag van Straatsburg of dit Verdrag juist zou moeten opzeggen, beïnvloedt uiteraard de speelruimte die de wetgever heeft bij een herziening van artikel 15 van de Rijkswet.

Boven werd reeds onderstreept, dat een schrapping van artikel 9 lid 1 sub b noodzakelijkerwijze een schrappen van artikel 15 sub d met zich mee brengt. Maar de wetgever heeft zichzelf door de Memorie van Antwoord op de Rijkswet reeds voor het blok gezet door aan te geven, dat het te schrappen sub b van artikel 9 lid 1 ook in nauw verband staat met de verliesgronden van artikel 15 sub a en 15 sub c. Nu staat het Nederland geheel vrij om artikel 15 sub c naar eigen inzicht te wijzigen, daar betreffende die verliesgrond niets is voorgeschreven in het Verdrag van Straatsburg. Een wijziging van artikel 15 sub a is daarentegen uitermate problematisch, daar dat artikel direct op het Verdrag van Straatsburg stoelt. Men kan zich zelfs afvragen, of niet elke wijziging van artikel 15 sub a in strijd met het Verdrag is omdat het de bedoeling van het Verdrag zou frustreren.

Na ratificatie van het Wijzigingsprotocol zou uiteraard dan een met dat Wijzigingsprotocol corresponderende verandering van artikel 15 sub c kunnen worden gerealiseerd. Een mogelijkheid is echter ook te onderstrepen, dat het Verdrag van Straatsburg slechts tussen de Verdragsluitende Partijen geldt. Een constructie op zijn Italiaans is dan denkbaar: artikel 15 sub a wordt dusdanig drastisch gewijzigd, dat door vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit het Nederlanderschap niet meer wordt verloren, maar deze wijziging geldt niet ten opzichte van andere staten die partij zijn bij het Verdrag van Straatsburg. De structuur van het Nederlandse nationaliteitsrecht wordt dan echter niet echt overtuigend. Een Nederlander die zich in Vanatuu laat naturaliseren, verliest zijn Nederlanderschap dan niet; de in Lanaken (België) direct aan de Nederlandse grens wonende Nederlander, die vrijwillig Belg wordt, raakt zijn Nederlanderschap echter dan wel kwijt. Het zal duidelijk zijn, dat de Vanatuu-Nederlandse bipatrïde met Nederland in de praktijk veel zwakkere banden zal onderhouden dan een in Lanaken wonende Belg van Nederlandse origine. Een dergelijk resultaat verhoudt zich ook vreemd ten opzichte van ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschap, die er toe leiden dat alle nationaliteiten van de Lid-Staten in beginsel bewerkstelligen dat men burger van de Europese Gemeenschap is. Een bestrijding van meervoudige nationaliteit binnen de Europese Gemeenschap ligt daarom niet echt voor de hand.

Vloeit nu uit het voorgaande voort, dat artikel 15 sub a en sub c geheel geschrapt moeten worden. Mijns inziens zou dat minder zinvol zijn. Het is de bedoeling, dat een nationaliteit een reële band met een bepaald land manifesteert. Het Nederlanderschap moet dus een reële band met Nederland manifesteren. Weliswaar wordt zulks niet direct door het volkenrecht geëist, maar de nationaliteit is geen zinvol koppelbegrip voor rechtsgevolgen meer, indien vele personen de nationaliteit van een land bezitten die nauwelijks nog contacten met dat land onderhouden. Waar de verwervingsgronden van een nationaliteit dusdanig moeten zijn, dat personen die een duidelijke band met een land hebben, zonder te zware eisen de nationaliteit van dat land kunnen verwerven, moeten de verliesgronden dusdanig zijn, dat personen die geen noemenswaardige band meer met een land hebben de nationaliteit van dat land verliezen. Vele constructies zijn denkbaar en zullen in het parlement de revue moeten passeren.

Persoonlijk gaat mijn sympathie in de richting van de volgende oplossing: Artikel 15 sub a Rijkswet op het Nederlanderschap zou dusdanig moeten worden gewijzigd, dat indien een Nederlander die woonplaats in het Koninkrijk der Nederlanden heeft en om de een of andere reden vrijwillig een andere nationaliteit verwerft, zijn Nederlanderschap nooit verloren gaat. Heeft de betrokkene woonplaats in het buitenland, dan wordt het Nederlanderschap evenmin door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit verloren, indien de nationaliteit van een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap wordt verworven¹⁵. Indien een Nederlander met woonplaats in het buitenland een andere nationaliteit vrijwillig verwerft, wordt het Nederlanderschap verloren, tenzij de persoon in kwestie een verklaring aflegt, dat hij zijn Nederlanderschap wenst te behouden.

Een dergelijke verklaring zou moeten bewerkstelligen, dat de Nederlandse nationaliteit gedurende tien jaren behouden blijft; voordat deze tien jaren zijn verstreken zou een nieuwe verklaring moeten kunnen bewerkstelligen dat het Nederlanderschap nog eens tien jaren wordt behouden.

Artikel 15 sub c zou dusdanig moeten veranderen, dat een uitzondering wordt gemaakt voor diegenen die woonachtig zijn in andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschap¹⁶. Verder zou een dienstverband met een Nederlandse onderneming of vereniging, respectievelijk stichting, alsmede een door bemiddeling van de Nederlandse regering tot stand gekomen dienstverband in het buitenland voldoende moeten zijn om het verlies van de Nederlandse nationaliteit te voorkomen.

Uiteraard zijn deze voorstellen nogal Eurocentrisch. De meeste burgers van het Koninkrijk der Nederlanden wonen echter in Europa en dat feit heeft noodzakelijkerwijze consequenties voor de verwervings- en verliesgronden van de Nederlandse nationaliteit. Niettemin behoort onze nationaliteitswetgeving ook rekening te houden met het gegeven, dat ook vele Nederlanders in het Caraïbisch gebied wonen. Het ligt daarom voor de hand aan de regeringen van Aruba en de Nederlandse Antillen te vragen, of zij er behoefte aan hebben, dat ook bij de verwerving van bepaalde andere nationaliteiten het Nederlanderschap principieel niet wordt verloren. Ik ben benieuwd hoe de Arubaanse en Antilliaanse mening luidt.

Indien een drastische herziening van het Verdrag van Straatsburg in de richting zou gaan van een accepteren van gevallen van meervoudige nationaliteit tussen de Europese staten maar een bestrijden van bipatridie, waar het gaat om het bezit van een Europese nationaliteit naast een niet-Europese nationaliteit, verdienen de opvattingen van Aruba en de Nederlandse Antillen ruime aandacht. Uit het voorgaande vloeit voort, dat ik wel moet concluderen tot het opzeggen van het Verdrag van Straatsburg althans tot de wenselijkheid van het drastisch wijzigen van het desbetreffende Verdrag. Mijn opvattingen zijn immers niet te rijmen met dat Verdrag, ook niet na een eventuele ratificatie van het Wijzigingsprotocol. Zou dat opzeggen nu ogenblikkelijk moeten gebeuren? Ik zou die vraag ontkennend willen beantwoorden. Het wijzigen van de houding tegenover de meervoudige nationaliteit op Europees niveau beschouw ik als mooie doelstelling, waaraan ons land zou moeten kunnen meewerken, als het maar niet al te veel tijd in beslag neemt. Denkbaar is het om thans tot een gematigde wijziging van artikel 15 sub a te besluiten en aan te kondigen, dat een drastische wijziging van dat artikel gecombineerd met een opzegging van het Verdrag van Straatsburg zal volgen, indien niet binnen drie jaren een volledig gewijzigd Verdrag van Straatsburg ter ondertekening wordt opgesteld.

3. Strijd tegen de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van schijnerkenningen

Het wetsontwerp dat thans bij de Raad van State van het Koninkrijk ligt teneinde artikel 9 lid 1 sub b (de afstandseis) te schrappen, bevat ook nog het voorstel om een ander artikel van de Rijkswet te wijzigen en wel artikel 4. Dat artikel bepaalt onder meer, dat een minderjarig niet-Nederlands kind, dat door een Nederlandse man wordt erkend door die erkenning het Nederlanderschap verwerft. Nu is de erkenning naar Nederlands recht een rechtshandeling. Dat wil zeggen dat een

erkenning ook rechtsgeldig is, als de erkenner niet de verwekker van het kind is. De biologische waarheid speelt voor een erkenning in beginsel geen rol. Dit feit heeft een vervelende consequentie: het is buitengewoon gemakkelijk om van deze regeling misbruik te maken. Er zijn gevallen bekend van mannen, die - tegen betaling - bereid waren minderjarige buitenlanders te erkennen ten einde deze personen het recht te verschaffen zich als Nederlanders in het Koninkrijk der Nederlanden te vestigen. Enkele jaren geleden reageerden de kranten opgewonden toen bleek, dat een man uit Tilburg nogal wat kinderen in de Filipijnen had erkend. Enkele maanden geleden kwam uit de Dominicaanse Republiek het bericht, dat op grote schaal misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid het Nederlanderschap door erkenning te verwerven. Sommige mannen schijnen het erkennen kennelijk als bijverdienste te zien. Het is niet geheel onbegrijpelijk, dat het ministerie van Justitie over zulke feiten minder enthousiast is en daar nu een stokje voor wil steken.

De inhoud van het op handen zijnde wetsvoorstel is nog niet precies bekend. Een tipje van de sluier werd echter opgelicht in een op 9 juli 1992 gegeven antwoord van de staatssecretaris van justitie op vragen van het kamerlid Wiebinga over de Dominicaanse erkenningen¹⁷. Uit dat antwoord blijkt, dat het ministerie voornemens is om de onderhavige bepaling dusdanig te wijzigen, dat een door een Nederlander erkende niet-Nederlandse minderjarige het Nederlanderschap eerst verkrijgt wanneer wordt aangetoond dat hij gedurende drie jaren in het gezin van de erkenner heeft verbleven. De staatssecretaris verwacht dat een dergelijke verzwaring van de vereisten voor verkrijging van het Nederlanderschap door erkenning er toe zal leiden, dat men minder geneigd zal zijn het instituut van de erkenning te misbruiken¹⁸.

Moeten we over dit wetsvoorstel enthousiast zijn? Ik meen, dat het aangekondigde voorstel niet gelukkig is. Uiteraard zal ik trachten deze mening hier te motiveren.

Sinds 1985 kunnen kinderen het Nederlanderschap zowel van hun vader als hun moeder afleiden. Dit geldt zowel voor wettige als onwettige kinderen. Een onwettig kind leidt zijn Nederlanderschap van de moeder af door de geboorte en van de vader door de vestiging van familierechtelijke betrekkingen tussen vader en kind, mits het kind op dat ogenblik nog minderjarig is¹⁹. Naar huidig recht geschiedt dat door erkenning; in de toekomst zal dat ook kunnen geschieden door gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. Indien aan de erkenning nationaliteitsrechtelijke gevolgen worden gekoppeld, zullen die gevolgen in de toekomst ook aan de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap moeten worden gekoppeld. Doordat door de erkenning het Nederlanderschap van de vader wordt verworven worden mannen en vrouwen gelijk behandeld in de mogelijkheid hun nationaliteit aan hun kinderen door te geven en worden - wat wellicht minstens zo belangrijk is - ook wettige en onwettige kinderen gelijk behandeld. Onwettige kinderen worden nationaliteitsrechtelijk niet gestigmatiseerd. Dit is van groot belang nu in toenemende mate kinderen buiten huwelijk worden geboren. Sinds het begin van de jaren zeventig hebben vele jongeren een afkeer van het huwelijk, zij leven met elkaar samen zonder met elkaar te zijn gehuwd. Sommige van deze concubinen zijn uiteraard internationaal gemengd.

De uit zo'n concubinaat geboren kinderen waarvan de concubijn het Nederlandschap bezit worden door erkenning Nederlander. Hun nationaliteitsrechtelijke positie komt daardoor in beginsel overeen met de nationaliteitsrechtelijke positie van wettige kinderen. In beginsel is dit een uitstekende regeling.

Het spreekt echter vanzelf, dat wij onze ogen echter niet mogen sluiten voor de gevallen van misbruik van deze regeling. Op de gesignaleerde gevallen van misbruik te reageren zoals thans door het Ministerie van Justitie wordt voorgesteld, gaat echter naar mijn mening te ver. Men bewerkstelligt daarmee, dat mannen en vrouwen ongelijk worden behandeld ten aanzien van hun mogelijkheid hun Nederlandschap buiten huwelijk door te geven aan hun kinderen en men behandelt wettige en onwettige kinderen verschillend. Doordat zo'n onwettig kind pas na enkele jaren - vermoedelijk door een namens hem af te leggen optieverklaring - het Nederlandschap van de vader zal kunnen verwerven, zal vermoedelijk in meer gevallen dan thans door de verwerving van het Nederlandschap door erkenning verlies van de nationaliteit van de moeder optreden. Onderzoek daarnaar dient bij de parlementaire behandeling hoogste prioriteit te hebben. De nieuw in te voeren regeling zou op deze manier wel eens een benadeling van de vrouw kunnen betekenen, daar het kind door verwerving van de nationaliteit van de vader in meer gevallen dan voorheen haar nationaliteit verliest.

Een ander bezwaar tegen de voorgestelde regeling kan worden aangevoerd. De nieuwe regeling heeft ten doel schijnerkenningen ten einde de Nederlandse nationaliteit te verwerven onattractief te maken. Ik stelde zoëven echter, dat het in de toekomst ook mogelijk zal zijn om familierechtelijke betrekkingen tussen vader en kind te scheppen zonder dat erkenning nodig is, namelijk door gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. Het ligt voor de hand om aan te nemen, dat zo'n gerechtelijke vaststelling van het vaderschap met name zal worden geïnitieerd, als de verwekker van het kind niet staat te trappelen om het door hem verwekte kind te erkennen. De procedure van gerechtelijke vaststelling van het vaderschap kan echter niet voor nationaliteitsrechtelijke doeleinden worden misbruikt. Er is dus geen enkele reden te bedenken om niet te bepalen, dat door de vaststelling van het vaderschap ogenblikkelijk het Nederlandschap wordt verworven. Vanuit dat perspectief wordt het echter dan nog moeilijker te vatten, waarom een dergelijk nationaliteitsgevolg niet eveneens ogenblikkelijk zou moeten optreden bij de erkenning van een onwettig kind door een niet tegenstribbelende Nederlandse verwekker.

Dit alles neemt niet weg, dat er tegen de huidige constructie van de verwerving van de Nederlandse nationaliteit door erkenning en legitimatie wel een geheel ander, principieel, maar technisch bezwaar kan worden ingebracht. Er zijn ouderwetse buitenlandse nationaliteitsregelingen, die bepalen dat de aan de moeder ontleende nationaliteit van een onwettig kind vervalt op het ogenblik, dat het kind door erkenning of wettiging door een buitenlander een vreemde nationaliteit verwerft, zolang het nog minderjarig is. Het Oostenrijkse constitutionele gerechtshof heeft enkele jaren geleden een dergelijk geval moeten berechten: een onwettig kind van een Liechtensteinse moeder werd gewettigd door een Oostenrijkse vader.

Het verwierf daardoor de Oostenrijkse nationaliteit en verloor de zo mooie en moeilijk te verwerven nationaliteit van Liechtenstein. Uiteindelijk oordeelde het Oostenrijkse hof, dat een ongeclausuleerde verwerving van de Oostenrijkse nationaliteit vanwege de wettinging door een Oostenrijkse man in strijd met de non-discriminatie van vrouwen is²⁰. Op het eerste gezicht is dat na het voorgaande betoog een verrassende conclusie. Juist in het perspectief van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van wettige en onwettige kinderen is toch een verwerving van de nationaliteit door erkenning en wettinging geboden, zo stelde ik voorheen. Dat is zo, maar een goede nationaliteitsregeling dient rekening te houden met het feit, dat niet iedere nationaliteitswet ter wereld zo vooruitstrevend is. Zolang er nationaliteitswetten bestaan, die de aan de moeder ontleende nationaliteit laten vervallen in het geval van verwerving van een vreemde nationaliteit door erkenning of wettinging, dienen nationaliteitsregelingen die deze verwervingsgronden in het licht van de gelijke behandeling invoeren, een ontsnappingsregeling op te nemen, die door de moeder of het kind kan worden gebruikt, indien deze verlies van de moederlijke nationaliteit willen voorkomen²¹.

Ik zou daarom een regeling als de volgende willen bepleiten²². In beginsel zou de erkenning van een reeds twaalfjarige minderjarige niet zonder diens instemming verkrijging van de Nederlandse nationaliteit moeten kunnen bewerkstelligen. Voorts zou moeten worden overwogen om de verkrijging van het Nederlanderschap krachtens erkenning van de instemming van de moeder afhankelijk te maken, indien de verkrijging bewerkstelligt dat het kind daardoor de nationaliteit van de moeder verliest; een door de moeder geweigerde instemming zou echter door de rechter moeten kunnen worden vervangen. De vereiste instemming wordt geacht aanwezig te zijn, indien ze niet uiterlijk een maand na de erkenning wordt geweigerd door het afleggen van een verklaring ten overstaan van een der in artikel 21 Rijkswet op het Nederlanderschap genoemde autoriteiten. De weigering van de instemming werkt terug tot het ogenblik van de erkenning, zodat de erkenning dan geen nationaliteitsrechtelijke gevolgen heeft gehad. Een plaatsvervangende instemming van de rechter werkt eveneens tot het ogenblik van de erkenning terug. Indien in de toekomst ook naar Nederlands recht door (gerechtelijke) vaststelling van het vaderschap familierechtelijke betrekkingen tussen een onwettig kind en zijn verwekker tot stand gebracht kunnen worden, moet een dergelijke vaststelling van het vaderschap onder dezelfde voorwaarden als in de zoëven beschreven regeling ten aanzien van de erkenning verwerving van de Nederlandse nationaliteit bewerkstelligen²³.

Een open vraag is echter nog, hoe dan wel de schijnerkenningen te bestrijden, als ik de door het ministerie van Justitie aangekondigde weg afwijs. Enkele wegen staan open.

In de eerste plaats zou de regeling van de erkenning als dusdanig kunnen worden herzien en de constructie van de erkenning als rechtshandeling kunnen worden vervangen door de erkenning als waarheidshandeling. Indien een man een door hem niet verwekt voorkind van zijn vrouw een rechtspositie als zijn kind wil geven, staat dan de weg van de adoptie open²⁴.

In de tweede plaats zou denkbaar zijn om het waarheidselement van de erkenning uitsluitend te eisen voor het nationaliteitsgevolg van een erkenning. Erg fraai is een dergelijke oplossing niet. Dat zij toegegeven. Het waarheidselement zou dan in artikel 4 Rijkswet Nederlanderschap - uitsluitend voor de erkenning - moeten worden ingevoegd.

De meest voor de hand liggende weg is echter, dat het Openbaar Ministerie gebruikt maakt van het door het Nederlands Burgerlijk Wetboek gegeven mogelijkheid om een erkenning te laten vernietigen wegens strijd met de openbare orde. Deze mogelijkheid kent het Nederlandse recht en werd in 1947 ingevoerd. De reden waarom deze mogelijkheid in het Nederlandse recht werd geschapen, wordt vermeld in Asser-Wiarda uit 1957: men heeft deze mogelijkheid gecreëerd om erkenningen die waren verricht uitsluitend om een buitenlands kind het Nederlanderschap te laten verwerven, eventueel te vernietigen. Van deze mogelijkheid is slechts mondjesmaat gebruik gemaakt. Het is nu frappant, dat het ministerie tegen dergelijke nationaliteitserkenningen een veel drastischer middel wil hanteren, hoewel de wetgever reeds zesenvestig jaar geleden met het oog op deze problematiek een regeling heeft gemaakt. In dit verband zij overigens nog wel het volgende aangetekend: de wetswijziging van 1947 is niet overgenomen door Aruba en de Nederlandse Antillen. De artikelen 331 van het Arubaanse, respectievelijk Nederlands-Antilliaanse Burgerlijk Wetboek geven aan de officier van justitie weliswaar de mogelijkheid om een vernietiging van een erkenning te initiëren, maar kennelijk slechts op de in artikel 330 limitatief opgesomde gronden. De mogelijkheid van het laten vernietigen van een erkenning wegens strijd met de openbare orde ontbreekt daarbij. Het verdient aanbeveling die mogelijkheid alsnog in het Arubaanse, respectievelijk Nederlands-Antilliaanse Burgerlijk Wetboek op te nemen.

4. Europese ontwikkelingen

De Commissie van de Europese Gemeenschap heeft tot op heden geen pogingen ondernomen om het nationaliteitsrecht van de Lid-Staten te beïnvloeden²⁵. Het feit, dat de personele werking van het EG-verdrag in beginsel afhankelijk is van het bezit van de nationaliteit van een Lid-Staat, roept echter wel tal van vragen van nationaliteitsrechtelijke aard op²⁶.

Van groot belang is in dit verband de Micheletti-beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 7 juli 1992. Het Hof erkent de principiële nationale autonomie van de Lid-Staten op het gebied van het nationaliteitsrecht, maar houdt de mogelijkheid open, dat het Europese recht die nationale autonomie beperkt. Essentieel is rechtsoverweging 10:

*"De vaststelling van de voorwaarden voor het verkrijgen en het verlies van de nationaliteit behoort naar internationaal recht tot de bevoegdheid van de Lid-Staten, die deze bevoegdheid met inachtneming van het gemeenschapsrecht moeten uitoefenen"*²⁷.

De staten zijn dus geheel vrij hun nationaliteitsrecht te regelen in overeenstemming met het internationale recht. Dit is absoluut niets nieuws. Wat wordt echter precies bedoeld met de passage *"die deze bevoegdheden met inachtneming van het gemeenschapsrecht moeten uitoefenen"*?

Welke beperkingen legt het gemeenschapsrecht de Lid-Staten op bij de regeling van hun nationaliteitsrecht? Twee soorten beperkingen zou ik mij kunnen voorstellen:

a) Een Lid-Staat schendt gemeenschapsrecht, indien het nationaliteitsrecht van die staat dusdanig wordt gewijzigd, dat in andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschap wonende onderdanen van die staat, die niet tevens de nationaliteit van een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap bezitten, de nationaliteit verliezen. Deze abstracte opmerking dient door een voorbeeld te worden toegelicht. Indien Nederland de verliesgrond van artikel 15 sub c Rijkswet op het Nederlanderschap dusdanig zou willen wijzigen, dat de Nederlandse nationaliteit zou worden verloren door een persoon, die naast zijn Nederlanderschap nog een andere nationaliteit bezit, indien de desbetreffende persoon gedurende een onafgebroken periode van tien jaren in het buitenland woonachtig is, zou dat strijd met het gemeenschapsrecht kunnen opleveren. Denkbaar is dan immers, dat iemand die naast het Nederlanderschap nog een niet-EG-nationaliteit bezit dan zijn Nederlanderschap (en daardoor de bescherming van het EEG-verdrag verliest), terwijl hij in een andere EG-staat woonachtig is.

Wellicht moet men zelfs nog een stapje verder gaan. Staat ook ons huidig artikel 15 sub c Rijkswet op het Nederlanderschap niet op gespannen voet met het EEG-verdrag? Stel iemand met de nationaliteit van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap verwerft door naturalisatie of optie het Nederlanderschap. Geboren is hij in de staat waarvan hij ook de nationaliteit bezit. Indien hij nu weer terug verhuist naar zijn oorspronkelijke staat, verliest hij na daar tien jaren onafgebroken te hebben gewoond weer zijn Nederlandse nationaliteit met alle daaraan verbonden rechten. Belemmert deze regeling niet het in beginsel aan iedere burger van een Lid-Staat, dus aan iedere Nederlander toekomende recht om zich in elke Lid-Staat van de Europese Gemeenschap te vestigen? Zo'n bipatride zal immers - gezien de dreigende nationaliteitsrechtelijke gevolgen - aarzelen om zich weer in zijn land van herkomst te vestigen. In een voorkomend geval lijkt me een prejudiciële vraag over de verenigbaarheid van artikel 15 sub c Rijkswet Nederlanderschap met het EEG-verdrag op zijn plaats.

b) Een Lid-Staat schendt gemeenschapsrecht en wel de plicht tot loyaliteit (*Gemeinschaftstreue*; artikel 5 EEG-verdrag), indien aan zeer grote groepen personen, die niet de nationaliteit van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap bezitten, de nationaliteit wordt verleend zonder daarover vooraf overleg te plegen met de Gemeenschap. Zo is verdedigbaar, dat het een schending van gemeenschapsrecht zou zijn, indien Nederland aan de gehele bevolking van Suriname of een aanmerkelijk deel van die bevolking het Nederlanderschap zou verlenen zonder van te voren daarover de mening van Brussel te horen.

Haaks op de Micheletti-beslissing staat echter een verklaring van de staatshoofden behorend bij het Verdrag van Maastricht. Artikel 8 lid 1 van dat Verdrag schept een "burgerschap van de Unie" en stelt vervolgens:

"Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een Lid-Staat bezit."

Naar aanleiding van dit artikellid komt uiteraard de vraag op, of de Unie dan ook de regeling van de nationaliteit van de Lid-Staten kan beïnvloeden, zoals - historisch-vergelijkend bezien - in soortgelijke unies het geval was en is. Door een bij het Maastrichtse verdrag behorende verklaring van de staatshoofden wordt

echter een poging gedaan speculaties over een competentie van de Unie op het gebied van het nationaliteitsrecht de pas af te snijden. In de "Verklaring betreffende de nationaliteit van een Lid-Staat" lezen we:

"De conferentie verklaart dat telkens wanneer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprake is van onderdanen van de Lid-Staten, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene Lid-Staat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat. De Lid-Staten kunnen, ter informatie, door middel van een bij het voorzitterschap neder te leggen verklaring, aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd; zij kunnen die verklaring indien nodig wijzigen."

Het is overigens op zijn plaats om wat langer stil te staan bij het zoëven vermelde arrest van het Europese Hof van Justitie inzake Micheletti, daar de desbetreffende beslissing van groot belang is voor de beantwoording van de vraag, welke personen het recht genieten zich vrij te vestigen op het grondgebied van Lid-Staten van de Europese Gemeenschap. De conclusie van het arrest zal vermoedelijk niet zonder invloed zijn op toekomstige ontwikkelingen van het nationaliteitsrecht in diverse landen van de Gemeenschap.

Micheletti was in Argentinië geboren als zoon van een Italiaanse vader. Krachtens de Italiaanse nationaliteitswet had hij door afstamming (*iure sanguinis*) de Italiaanse nationaliteit verworven, krachtens de Argentijnse nationaliteitswet verwerfde hij tevens de Argentijnse nationaliteit door geboorte op Argentijns grondgebied (*iure soli*). Micheletti studeerde in Argentinië tandheelkunde. Na zijn studie ging hij naar Spanje. Op grond van een verdrag tussen Spanje en Argentinië over de erkenning van diploma's werd zijn tandartsdiploma in Spanje erkend. Tot zover ging hem dus alles voor de wind. Vervolgens werd hij echter geconfronteerd met het feit, dat Spaanse autoriteiten weigerden hem een vergunning tot vestiging die hij nodig had om in Spanje het beroep van tandarts uit te oefenen te geven. Micheletti liet vervolgens een Italiaans paspoort zien en verklaarde dat hij als Italiaan een door de Europese Gemeenschap gegarandeerd recht heeft om zich in Spanje te vestigen en daar zijn beroep uit te oefenen, met andere woorden hij beriep zich op de vrijheid neergelegd in artikel 52 EEG-verdrag.

De Spaanse autoriteiten waren hiervan niet bijzonder onder de indruk. Zij beriepen zich op artikel 9 lid 9 van het Spaans burgerlijk wetboek. Voorzover hier van belang komt dat artikel op het volgende neer: indien iemand meer dan één nationaliteit heeft is maatgevend de nationaliteit van het land waar hij woont en als hij in een derde land woont (zoals in het onderhavige geval) de nationaliteit van het land, waar hij het laatst zijn gewone verblijfplaats had. Gesteld werd, dat dit in casu Argentinië was, zodat de Spaanse autoriteiten in het onderhavige geval in het perspectief van de zoëven weergegeven bepaling niet te maken hadden met een Italiaan maar met een Argentijn. Van een beroep op de vrijheden van het EEG-verdrag kon in casu dus geen sprake zijn, aldus de Spaanse autoriteiten. Het Tribunal Superior de Justicia legde aan het Hof van Justitie in Luxemburg vervolgens een prejudiciële vraag voor betreffende de verhouding van artikel 52 EEG-verdrag en artikel 9 lid 9 Spaans burgerlijk wetboek. De

pointe van de vraag was de afgrenzing van het aantal personen, dat het recht van vrije vestiging op het grondgebied der Lid-Staten van de Europese Gemeenschap geniet.

Het is opmerkelijk, dat de vrijheden die het EEG-verdrag aan personen toekent, worden gegeven aan die personen die de nationaliteit van een Lid-Staat bezitten. Als we degenen die de vrijheden van het EEG-verdrag genieten als Europese burgers aanduiden, zijn dus nu reeds alle personen die de nationaliteit van een Lid-Staat bezitten zulke Europese burgers. Het nationaliteitsrecht van de diverse Lid-Staten bepaalt, welke personen met succes een beroep op het EEG-verdrag kunnen doen en welke niet. Op deze regel bestaan echter uitzonderingen: twee Lid-Staten hebben op het ogenblik dat zij toetraden tot de Europese Gemeenschap een verklaring afgelegd betreffende de kring van personen, die voor doeleinden van het EEG-verdrag als hun burgers moeten worden beschouwd. Zo verklaarde Duitsland in 1957, dat niet slechts Duitsers in de zin van de Duitse nationaliteitswet voor doeleinden van het EEG-verdrag als Duitsers zouden moeten worden beschouwd (hetgeen ook al alle DDR-burgers omvatte), maar alle burgers in de zin van artikel 116 Grundgesetz (hetgeen ook etnische Duitsers in Oosteuropa omvat, waaronder bijvoorbeeld de zogenaamde Wolga-Duitsers). Toen Groot-Britannië toetrad tot de Europese Gemeenschap legde ook dit land een verklaring af over de gewenste interpretatie van Brits onderdaan in de zin van het EEG-verdrag. Deze verklaring werd vervolgens herzien ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de nieuwe Britse nationaliteitswet van 1981. Opmerkelijk is, dat de inwoners van bijvoorbeeld de Kanaaleilanden niet onder deze definitie vallen, maar de Gibraltariërs wel. Zowel tegen de verklaring van Duitsland als tegen de verklaringen van Groot-Britannië is door de overige Lid-Staten niet geprotesteerd, zodat deze mijns inziens conform het Weense Verdragenverdrag aan die verklaringen zijn gebonden. Voorzover een staat echter niet een dergelijke nationaliteitsverklaring heeft afgelegd, is het nationaliteitsrecht van die staat bepalend voor de vraag of iemand zich op de vrijheden van het EEG-verdrag kan beroepen.

Tegen deze achtergrond moet de Micheletti-casus worden afgezet. Spanje weigerde de vrije vestiging van Micheletti met een beroep op artikel 9 lid 9 van het Spaans burgerlijk wetboek in samenhang met lid 10 van datzelfde artikel. Aan deze - trouwens niet door helderheid uitblinkende bepalingen - werd de volgende uitleg gegeven: indien iemand een dubbele nationaliteit heeft is de voor de Spaanse autoriteiten doorslaggevende nationaliteit de nationaliteit van de staat, waar de betrokkene zijn gewone verblijfplaats heeft. Als de persoon in kwestie in een derde staat woont (waarvan hij niet de nationaliteit heeft, zoals in casu het geval was met Micheletti) dan is doorslaggevend de nationaliteit van de staat, waar de betrokkene het laatst zijn gewone verblijfplaats had. Het is op het eerste gezicht uitermate vreemd, dat artikel 9 Spaans burgerlijk wetboek werd toegepast op een niet-civielrechtelijk geschil, namelijk betreffende de vraag of Micheletti het recht van vrije vestiging van het EEG-verdrag geniet. Artikel 9 lid 9 begint namelijk met de woorden "*A los efectos de este capítulo ...*" ("*Voor de toepassing van dit hoofdstuk ...*").

Het hoofdstuk waarin dit artikel staat, is het hoofdstuk inhoudende regels van internationaal privaatrecht (Capítulo IV: Normas de derecho internacional privado). Men zou dus zeggen, dat deze bepaling op de kwestie Micheletti in het geheel niet van toepassing is, maar uitsluitend indien in een internationaalprivaatrechtelijke casus de effectieve nationaliteit moet worden bepaald. Hebben de Spaanse autoriteiten dus naarstig gezocht naar een stok, waarmee ze Micheletti konden slaan? En hebben zij gemeend deze stok te vinden in een (analoge) toepassing van artikel 9 lid 9? Heeft vervolgens de Spaanse rechter aan het Hof willen vragen, of deze stok inderdaad mocht worden gehanteerd en daarbij een negatief antwoord ontvangen? Meerdere opmerkingen zijn op zijn plaats.

Het is mij momenteel nog onbekend, of artikel 9 lid 9 van het Spaans burgerlijk wetboek - ondanks de eenduidige inleidende woorden - vaker door Spaanse rechters is toegepast in gevallen, die niet over het internationaal privaatrecht gingen. Buiten kijf staat echter, dat de Spaanse rechter in beginsel bevoegd is het toepassingsgebied van een Spaanse wettelijke bepaling vast te stellen. Als een Nederlands jurist op afstand constateert, dat het wat vreemd is om een uitdrukkelijke IPR-bepaling ook buiten het conflictenrecht te hanteren, heeft men daar in Spanje terecht geen boodschap aan. Ook het Europese Hof kon niets zeggen over de gewenste interpretatie van de Spaanse bepaling, doch heeft "slechts" geoordeeld, dat de toepassing van dat artikel niet in strijd mag komen met de door het EEG-recht gegarandeerde vrijheden van personen, die door een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap als burgers worden beschouwd. Was de procedure voor het Hof nu uitsluitend een kleine schermutse-ling over het toepassingsgebied van een wat extravagant geïnterpreteerde bepaling uit het Spaanse IPR, of zat er meer achter. Het laatste is volgens mij het geval.

Vanuit Italië zijn sinds het eind van de vorige eeuw grote groepen personen naar Argentinië geëmigreerd. In 1973 heeft Italië diensgevolge een Verdrag inzake dubbele nationaliteit met Argentinië gesloten. Dat - trouwens gedeeltelijk terugwerkende kracht hebbende - verdrag staat toe, dat Italianen de Argentijnse nationaliteit verwerven zonder de Italiaanse nationaliteit te verliezen. De oorspronkelijke nationaliteit wordt echter "latent": zij slaapt zolang de betreffende personen niet naar Italië terugkeren en zich daar vestigen. Indien ze zich weer vestigen in Italië, herleeft de oude nationaliteit en wordt de Argentijnse nationaliteit latent. Zulke Argentijnse Italianen kunnen zolang zij niet terugkeren naar Italië geen rechten aan hun Italiaanse nationaliteit ontfangen. Het ligt voor de hand om te concluderen, dat zij daarom ook niet kunnen genieten van de vrijheden die het EEG-verdrag aan Italianen geeft. Hebben de Spanjaarden dan Micheletti wellicht toch terecht het recht op vrije vestiging geweigerd? Neen, want de Italiaanse regering stelt zich op het standpunt, dat de Italiaanse nationaliteit van een Argentijnse Italiaan uitsluitend slaapt, indien een Italiaan door naturalisatie de Argentijnse nationaliteit verwerft. Indien iemand in Argentinië als kind van Italiaanse ouders wordt geboren en daardoor Argentijns/Italiaanse bipatride wordt, zoals bij Micheletti het geval was, is volgens de Italiaanse autoriteiten het Italiaans/Argentijnse Verdrag niet van toepassing. Beide nationaliteiten zijn dan volgens de Italianen gelijkelijk relevant, zodat zulke personen als Italianen een beroep op het EEG-verdrag kunnen doen.

De Spaanse autoriteiten waren over deze interpretatie van het Italiaans/Argentijnse verdrag kennelijk uitermate verbaast en meenden, dat ook zulke bipatriden onder het verdrag vielen en dat daarom de Italiaanse nationaliteit van Micheletti sliep, zolang hij zich niet in Italië had gevestigd. Het staat echter buiten kijf, dat niet een overheid van een derde land bilaterale nationaliteitsrechtelijke verdragen mag interpreteren. Dat over nationaliteitsrechtelijke verdragen interpretatieproblemen kunnen ontstaan, weten we als Nederlanders maar al te goed, getuige de problemen die zijn ontstaan naar aanleiding van de toepassing van de nationaliteitsrechtelijke Toescheidingsovereenkomst tussen Nederland en Suriname, waarover vooral H. Ahmed Ali in dit tijdschrift herhaaldelijk heeft geschreven. We weten daarom ook dat het tot de competentie van elke verdragsstaat behoort om zulke verdragen te interpreteren. Aan die interpretatie zijn vervolgens derde staten (zoals in casu Spanje) strikt gebonden. Zulks is ook in overeenstemming met het Haagse Nationaliteitsverdrag van 1930 en met de praktijk van het internationale recht. Spanje moest de Italiaanse interpretatie van het verdrag daarom in beginsel slikken, maar is waarschijnlijk juist daarom op het idee gekomen artikel 9 lid 9 van het Spaans burgerlijk wetboek van stal te halen: Micheletti mocht dan wellicht volgens de Italianen Italiaan zijn, Spanje wilde hem niettemin als Argentijn met een slapende en daarom irrelevante Italiaanse nationaliteit beschouwen.

Waarom wonden de Spanjaarden zich nu zo vreselijk op over de Italiaanse interpretatie van het toepassingsgebied van het Italiaans/Argentijnse verdrag? Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is dat, omdat Spanje in 1969 een vrijwel identiek verdrag inzake dubbele nationaliteit met Argentinië had gesloten. Nog sterker: het Spaans/Argentijnse verdrag was het voorbeeld voor de Italiaans/Argentijnse pendant. Ook Spanjaarden kunnen de Argentijnse nationaliteit verwerven zonder de Spaanse te verliezen. Die Spaanse nationaliteit wordt dan echter latent en slaapt totdat de betrokkene zich weer in Spanje vestigt. Spanje past dit beginsel van de slapende nationaliteit echter ook toe op personen die iure sanguinis Spanjaard zijn, doch iure soli eveneens Argentijn (zo Miguel Virgos in een nog ongepubliceerd paper gepresenteerd tijdens een door H.U. Jessurun d'Oliveira op 15 en 16 juni 1992 te Florence georganiseerde conferentie over Plural Nationality).

Laten we dit door een denkbeeldige casus toelichten. Stel Micheletti had in Argentinië een buurjongen Manuel Sanchez, die daar als kind van Spaanse ouders was geboren. Ook hij studeerde tandheelkunde en kwam vervolgens op het idee om in Rome in Italiaanse tanden te gaan boren. Wat zou dan zijn gebeurd? In de eerste plaats zou Manuel Sanchez zijn Argentijnse diploma niet zo gemakkelijk in Italië erkend hebben kunnen krijgen, daar naar mijn weten tussen Italië en Argentinië geen bilateraal verdrag betreffende de erkenning van diploma's bestaat. Maar zelfs als dat wel was gelukt, had Manuel Sanchez zich dan met een beroep op het EEG-verdrag in Italië mogen vestigen? Het antwoord zou stellig ontkennend hebben geluid. Spaanse autoriteiten zouden namelijk hebben gezegd, dat Manuel Sanchez slechts een slapende Spaanse nationaliteit bezit en daarom aan die nationaliteit geen enkel recht kan ontleen, ook niet de rechten van het EEG-verdrag. In Spaanse visie zou Manuel Sanchez Argentijn zijn en - zolang hij zich niet in Spanje vestigt - geen Spanjaard.

In dit perspectief wordt de verbazing van de Spaanse autoriteiten over de Italiaanse interpretatie van hun verdrag met Argentinië wat begrijpelijker. Nu zouden we laconiek kunnen reageren en zeggen: laten de Spanjaarden zich nu maar niet verder opwinden en laten ze hun verdrag met Argentinië dan maar precies zo "liberaal" interpreteren als de Italianen met hun verdrag doen. Beide staten staan dan "quite" en de pot hoeft de ketel dan niets meer te verwijten. Het is echter ten eerste de vraag, of de overige EG-landen het zo gelukkig zouden vinden, als Spanje een dergelijke stap zou zetten. Italië heeft uitsluitend een verdrag betreffende de dubbele nationaliteit gesloten met Argentinië. Spanje heeft daarentegen tussen 1958 en 1979 dergelijke verdragen met twaalf Latijnsamerikaanse staten gesloten, namelijk behalve met Argentinië ook met (in chronologische volgorde) Chili, Peru, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Dominicaanse Republiek en Colombia. Deze verdragen zijn het gevolg van een beweging die de "hispanidad" onderstreepte, de gemeenschappelijke cultuur van Spanje en Spaans Amerika. Al deze verdragen kennen in diverse varianten het instituut van de "slapende" Spaanse nationaliteit. Als Spanje de Spaanse nationaliteit van Argentijns/Spaanse burgers wakker schudt, zal uiteraard ook de Spaanse nationaliteit van die andere Latijnsamerikaans/Spaanse burgers ontwaken.

Toen Spanje wou toetreden tot de Europese Gemeenschap was het bestaan van de verdragen betreffende de dubbele nationaliteit met vele Latijnsamerikaanse landen natuurlijk bekend. In het kader van de toetredingsonderhandelingen zijn kennelijk ook kritische opmerkingen over deze verdragen gemaakt. Ik concludeer dat uit een publikatie van Elisa Perez Vera²⁸. Zij stelt over de zoëven vermelde verdragen: *"es ... un aspecto del Derecho español de nacionalidad que parece despertar serias reservas en ciertos juristas comunitarios que abogarían por su modificación."* Vrij weergegeven: de verdragen roepen aarzelingen op bij juristen van de Europese Gemeenschap, die bepleiten dat de verdragen zouden moeten worden gewijzigd. De strekking van de publikatie van Elisa Perez Vera is het geruststellen van die juristen. Juist omdat de verdragen een systeem van latente nationaliteiten introduceren, hoeft men voor zo'n slapende Spaanse nationaliteit niet bang te zijn. Aan die nationaliteit kan in Spanje geen rechten worden ontleend en daarom ook geen rechten uit het EEG-verdrag. Kennelijk heeft de Spaanse regering soortgelijke geruststellende opmerkingen in de richting van de Europese Gemeenschap gemaakt, want Spanje heeft geen verklaring afgelegd, die latente Spanjaarden uitsloot van de rechten van het EEG-verdrag. Men vond dit vermoedelijk vanzelfsprekend. Zou Spanje deze opinie nu mogen wijzigen? Ik kan me voorstellen, dat de overige EG-staten daarover niet enthousiast zouden zijn, gezien het buitengewoon grote aantal personen, waarom het gaat. Bij dit laatste zij nog het volgende aangetekend: in beginsel zijn de desbetreffende verdragen slechts van toepassing op Spanjaarden die na het in werking treden van een dergelijk verdrag de nationaliteit van een verdragsstaat hebben verworven, maar de verdragen kennen clausules die het mogelijk maken, dat een eerder genaturaliseerde ex-Spanjaard alsnog opteert voor de werking van het verdrag. Een voorbeeld daarvan is artikel 5 van het Spaans-Argentijnse verdrag:

"Los españoles y los argentinos que con anterioridad a la vigencia de este Convenio hubiesen adquirido la nacionalidad argentina o española, respectivamente, podrán acogerse a sus beneficios y conservar su nacionalidad de origen, declarando que tal es su voluntad ante las autoridades encargadas de los Registros previstos en el artículo 2."

Uiteraard moet worden onderstreept, dat de in de vorige alinea's gereserveerde soep niet zo heet hoeft te worden gegeten als ze werd opgediend. De Italiaanse regering stelde zich immers op het standpunt, dat de Italiaanse nationaliteit van tot Argentijn genaturaliseerde personen inderdaad een slapende is, waaraan geen Italiaanse of EG-rechten kunnen worden ontleend. Bij verwerving van beide nationaliteiten, de een iure sanguinis, de ander iure soli, is dit blijkens de casus Micheletti anders. Het is deze laatste - genuanceerde - interpretatie die Spanje wellicht zou kunnen overnemen. Hoe zit het echter met gevallen, waarin de iure sanguinis verworven nationaliteit van een Europese nationaliteit reeds een slapende was. Valt het in Argentinië geboren kind van een tot Argentijn genaturaliseerde Italiaanse vader onder de Micheletti-formule? Met andere woorden wordt de latente Italiaanse nationaliteit van de vader bij het kind weer virulent? Of zou hier mutatis mutandis de aloude regel "*nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*" opgaan: niemand kan meer rechten overdragen dan hij zelf heeft? Indien een slapende nationaliteit van ouders bij de volgende generatie weer ontwaakt, heeft de Micheletti-opvatting van de Italiaanse autoriteiten in combinatie met het "*nihil obstat*" van het Europese Hof gigantische consequenties.

Om hoeveel mensen gaat het eigenlijk, indien we in het voorgaande spreken over Italiaans/Argentijnse bipatriden of over Spaans/Latijnsamerikaanse bipatriden? We dienen daarbij enkele categorieën te onderscheiden:

- a) diegenen die na het in werking treden van een der vermelde verdragen in Argentinië, respectievelijk een ander Latijnsamerikaans land zijn genaturaliseerd zonder de oorspronkelijke nationaliteit te verliezen;
- b) diegenen, die reeds voor het in werking treden van een der vermelde verdragen waren genaturaliseerd maar door optieverklaring de oude nationaliteit hebben terugverworven zonder de door naturalisatie verworven nationaliteit te verliezen;
- c) diegenen die iure soli de Argentijnse, respectievelijk andere Latijnsamerikaanse nationaliteit hebben verworven, doch daarnaast omdat ze afstammen van een ouder met een "*virulente*" Italiaanse of Spaanse nationaliteit tevens een van deze nationaliteiten hebben verworven;
- d) diegenen die iure soli de Argentijnse, respectievelijk andere Latijnsamerikaanse nationaliteit hebben verworven, en daarnaast omdat ze afstammen van een ouder met een "*latente*" Italiaanse of Spaanse nationaliteit tevens een van deze nationaliteiten hebben verworven.

Uit de beslissing van het Europese Hof van Justitie blijkt niet precies, of Micheletti nu tot groep c) of tot groep d) behoort. Het is echter van groot belang zulks zo precies mogelijk na te gaan. Groep c) is naar mijn inschatting immers niet zo gigantisch groot. Een schatting durf ik echter niet te doen. Groep c) geniet echter na de Micheletti-beslissing, als ze de Italiaanse nationaliteit bezitten de vrijheden van het EEG-verdrag.

Indien Micheletti echter tot groep d) behoort, is de beslissing nog belangrijker, daar groep d) bijzonder groot is en gemakkelijk nog veel groter kan worden. Uit mondelinge uit Italië verkregen inlichtingen heb ik begrepen, dat het inderdaad waarschijnlijk is, dat Micheletti tot deze laatstvermelde groep d) behoort.

Laten we de diverse groepen nog kort nader bekijken. Groep a) en b) zijn zowel in de visie van de Spaanse als van de Italiaanse regering "latente" burgers. Hun aan het EG-recht te ontleen rechten herleven pas als ze zich in Spanje, respectievelijk Italië vestigen. Bij a) gaat het naar mijn schatting om honderdduizenden Italianen en Spanjaarden. Bij b) gaat het wellicht ook om dergelijke getallen, maar groep b) kan gemakkelijk tot miljoenen uitbreiden, daar oud-Italianen en oud-Spanjaarden zich alsnog in de gelederen van groep b) kunnen laten opnemen. De door de verdragen voorziene mogelijkheid om de oorspronkelijke Italiaanse, respectievelijk Spaanse nationaliteit terug te verwerven is namelijk niet aan een termijn gebonden.

Hoe groot is dan groep d)? Het zou mij niet verbazen, indien het bij groep d) zeker om miljoenen personen gaat. Ter illustratie van dit vermoeden wil ik een kleine passage uit Ch. Bergquist, *Labor in Latin America*, Stanford 1986 citeren:

"Between 1857 and 1930 Argentina experienced a net immigration of perhaps three and a half million people. Before the First World War more than half were Italians, about a fourth Spaniards. In 1914 in many pampa-villages foreigners outnumbered Argentines two to one. In the same year three-fourths of the adult population of the city of Buenos Aires was foreign-born."

Uit het voorgaande blijkt, dat de Micheletti-beslissing van het Europese Hof tal van interessante vragen oproept. Van belang is echter de principiële vrijheid van Lid-Staten om te beslissen, welke personen hun nationaliteit verwerven, door het Hof is onderstreept. Dit is van belang in een tijd, waarin meerdere Lid-Staten belangrijke wijzigingen van hun nationaliteitsrecht realiseren. Men denke aan de voorgenomen Nederlandse wetwijziging en de recentelijk gerealiseerde Italiaanse nationaliteitswet. Door deze legislatieve maatregelen zal het aantal gevallen, waarin personen de nationaliteit van meer dan een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap hebben, toenemen. Ook de grens tussen EG-burgers en niet-EG-burgers zal vervagen, daar een toenemend aantal personen zowel de nationaliteit van een EG-staat als van een niet-EG-staat zal hebben. Deze ontwikkeling bewerkstelligt, dat in elk geval de "persoonlijke" dimensie van de Europese Gemeenschap bepaald niet star is.

Het is echter niet ondenkbaar, dat de feitelijke conclusie van de Micheletti-beslissing, inhoudende dat talloze Argentijnen van Italiaanse origine zich vrijelijk in de Europese Gemeenschap mogen vestigen, er op middellange termijn er toe zal leiden, dat de Europese Gemeenschap een einde maakt aan het "vrijheid, blijheid"-beginsel op het gebied van het nationaliteitsrecht. Vooralsnog zal dat in het perspectief van het Maastrichtse Verdrag niet waarschijnlijk zijn. Bij één van de in de toekomst met zekerheid komende verdragen ter wijziging van de besluiten van Maastricht zal zulks naar mijn stellige overtuiging echter wel op de agenda komen. Het zou me niet verbazen als zulks geschiedt op een moment, dat Spanje het voorzitterschap van de Europese Gemeenschap heeft.

5. Uit de omstandigheden blijkende optieverklaringen

Tenslotte wil ik aandacht besteden aan een door de rechtspraak van de Hoge Raad veroorzaakte actualiteit. De Hoge Raad heeft gedurende de laatste jaren vele arresten op het gebied van het nationaliteitsrecht gewezen. Menig arrest is van belang. Het zou echter te ver gaan om al deze arresten in het bestek van dit artikel te willen analyseren. Voor één arrest wil ik echter een uitzondering maken, te weten de beslissing van de Hoge Raad van 28 september 1990, NJ 1991, 293, waarin de Hoge Raad heeft beslist dat een optieverklaring niet alleen geldig is afgelegd, indien een schriftelijke verklaring is ondertekend, maar zo'n optie ook uit feitelijke omstandigheden kan worden afgeleid. Deze beslissing van de Hoge Raad is van uitermate groot belang voor alle gevallen, waarin iemand een optierecht op onze nationaliteit heeft gehad, maar de termijn binnen welke had moeten worden geopteerd, intussen is verstreken zonder dat een schriftelijke optieverklaring is opgemaakt.

Welke feiten lagen ten grondslag aan de beslissing die de Hoge Raad heeft genomen. In augustus 1976, dus zo'n negen maanden na de onafhankelijkheid van Suriname vervoegde zich een in Suriname woonachtige dame op de Nederlandse ambassade in Paramaribo voor het verkrijgen van een Nederlands paspoort ten einde een reisje naar Caracas te kunnen maken. Zij was in het gezelschap van haar schoonzuster en een verre nicht. Door een lid van het ambassadepersoneel werd haar toen meegedeeld dat zij - krachtens de Toescheidingsovereenkomst tussen Nederland en Suriname - de Surinaamse nationaliteit had verkregen en dat zij dus een Surinaams paspoort moest aanvragen. Mevrouw protesteert - dit is essentieel in de casus - en wijst er op dat haar vader in Nederland was geboren en de Nederlandse nationaliteit bezat en dat ook zij het Nederlanderschap wenste te behouden. Mevrouw wordt - om het kort en bondig te zeggen - afgepoeierd en besloot daarom maar op een Surinaams paspoort naar Venezuela te reizen. Vele jaren later komt mevrouw in Nederland terecht. Daar ontdekt een goed advocaat, dat mevrouw krachtens artikel 10 Toescheidingsovereenkomst voor het Nederlanderschap had kunnen opteren. De optietermijn was echter op 25 november 1976 verstreken. Mevrouw herinnert zich op dat ogenblik haar bezoek aan de ambassade in Paramaribo en moppert waarschijnlijk over het feit, dat de desbetreffende ambtenaar haar op dat ogenblik niet heeft medegedeeld, dat ze een optierecht bezat. Vervolgens herinnerde zich de advocaat, dat een optieverklaring naar Nederlands recht een vormloze rechtshandeling is en het ondertekenen van een optieformulier geen constitutief vereiste is. Een procedure ex artikel 17 Rijkswet op het Nederlanderschap werd gestart ter vaststelling van het feit dat mevrouw in kwestie door optie Nederlandse was geworden en werd gewonnen. Wat zei de Hoge Raad precies:

"In het licht van deze feiten is niet begrijpelijk dat de rechtbank heeft geoordeeld dat onvoldoende was gebleken dat verzoekster de door haar gestelde optieverklaring heeft afgelegd.

De functionaris tot wie verzoekster zich richtte behoorde immers tot de autoriteiten aan wie een kennisgeving als bedoeld in artikel 10 van de Toescheidingsovereenkomst kon worden gedaan, en moet uit haar voormelde uittalingen hebben begrepen zowel dat verzoekster behoorde tot hen die,

hoewel in Suriname geboren, zich nauwer met Nederland dan met Suriname verbonden voelden, als dat haar aanspraak op een Nederlands paspoort slechts kon worden gehonoreerd indien zij, nu dat nog kon, alsnog gebruik maakte van de voor deze groep voorziene optiemogelijkheid van artikel 10. Onder deze omstandigheden had de betrokken functionaris zich behoren te realiseren dat in verzoeksters uittalingen een wilsverklaring als in dat artikel bedoeld besloten lag, mede in aanmerking genomen dat - zoals de Rb. kennelijk, terecht, heeft aangenomen - zodanige verklaring ook mondeling kon worden afgelegd en niet aan een bepaalde formulering was gebonden."

Het zal duidelijk zijn, dat deze uitspraak niet slechts van gigantisch belang is voor personen, die krachtens de Toescheidingsovereenkomst uit 1975 aan Suriname zijn toegescheiden en ondanks een voor hen bestaand optierecht in de Nederlandse ambassade in Paramaribo van het kastje naar de muur zijn gestuurd. De beslissing is van belang voor iedereen, die ooit een optierecht op het Nederlandschap hadden, maar wier optietermijn is verstreken zonder dat een schriftelijke optieverklaring is opgemaakt. Mits door of namens de optiegerechtigde gedurende de optietermijn wel contact is geweest met de voor ontvangst van optieverklaringen bevoegde Nederlandse autoriteiten kan - onder omstandigheden - tot een geldig afgelegde optie worden geconcludeerd. Een groep waarvoor deze constructie met name interessant is, zijn de op 1 januari 1985 nog minderjarige kinderen van een Nederlandse moeder en een buitenlandse vader. Door of namens deze kinderen kon tot 1 januari 1988 voor het Nederlandschap worden geopteerd; er zijn gevallen bekend waarin een Nederlandse moeder tussen 1 januari 1985 en 1 januari 1988 bij het verlengen van haar Nederlands paspoort heeft gevraagd of haar minderjarige kinderen in dat paspoort konden worden bijgeschreven. Een adequate reactie vanwege de bevoegde autoriteiten was dan: mevrouw, dat kan, mits U nu namens Uw kinderen gebruik maakt van het tot 1 januari 1988 bestaande optierecht op het Nederlandschap; hier hebt U het optieformulier. Mocht in de toekomst blijken, dat niet alle ambassadefunctionarissen zo hebben gereageerd, maar een dergelijke vraag met een verder niet gemotiveerd "neen" hebben beantwoord zonder het optierecht te vermelden, kan met de beslissing van de Hoge Raad van 28 september 1990 in de hand tot het afgelegd zijn van een optieverklaring worden geconcludeerd.

Een gevaar van een dergelijke constructie is trouwens de volgende. Het kan zeer wel zijn, dat zo'n Nederlandse dame die zich op de beslissing van 28 september 1990 kan beroepen meerdere kinderen heeft, die het vermelde optierecht bezaten. Het is denkbaar, dat zich in de toekomst gevallen voordoen, waarin sommige kinderen het plezierig vinden om via de 28-september-constructie tot Nederlander te worden gemaakt, terwijl andere kinderen een dergelijk feit uitermate onplezierig vinden. Een dergelijke tegenstelling zal zich met name voordoen, indien door een geldig uitgebrachte optie aan te nemen de oude nationaliteit van de kinderen verloren zou zijn gegaan. Ik zie - eerlijk gezegd - geen mogelijkheid een redenering op te zetten, krachtens welke sommige kinderen geen en andere wel Nederlander zijn geworden, als de moeder zou hebben gevraagd alle kinderen in haar paspoort bijgeschreven te willen hebben. Als de wetgever niet ingrijpt, zullen we mijn inziens vroeg of laat met een dergelijke penibele rechtszaak worden geconfronteerd.

Ook om andere reden is een reactie van de wetgever geboden. Het zal duidelijk zijn, dat de door de Hoge Raad gekozen weg bewijsrechtelijk uitermate glibberig is. De beslissing van 28 september 1990 is echter nodig geweest, omdat ons nationaliteitsrecht zeer streng is ten aanzien van het in acht nemen van optiemogelijkheden. Indien men niet op de hoogte was van een bestaande, maar intussen verlopen optiemogelijkheid, of indien men een optiemogelijkheid niet benutte vanwege gebrekkige of onjuiste informatie door Nederlandse autoriteiten, bestaat immers geen mogelijkheid om alsnog een optieverklaring af te leggen. Het ontbreken van een dergelijke mogelijkheid is een gebrek in onze wetgeving²⁸. Zou een dergelijke mogelijkheid wel bestaan, dan zouden ook voor het afleggen van optieverklaringen strenge (vorm)vereisten kunnen worden gesteld. In bewijsrechtelijk perspectief zou dat voor toekomstig recht aanbeveling verdienen.

Met nadruk zij onderstreept, dat een optieverklaring moet worden afgelegd ten overstaan van de in artikel 21 Rijkswet op het Nederlanderschap vermelde bevoegde instanties. De verklaringen kunnen ook schriftelijk worden gedaan, maar moeten dan wel naar een bevoegde instantie worden gezonden. Het is voorgekomen, dat een optiegerechtigde door een schrijven aan het Nederlandse ministerie van justitie te kennen gaf Nederlander te willen worden. Het ministerie is echter niet een in artikel 21 genoemde tot het in ontvangst nemen van verklaringen op nationaliteitsrechtelijk gebied bevoegde instantie, zodat op het eerste gezicht geen geldige optieverklaring lijkt te zijn afgelegd. Anticiperend op de in werking treding van de Algemene Wet Bestuursrecht zou ik echter een doorzendplicht van elke overheidsinstantie willen aannemen, zodat in een dergelijk geval toch tot een geldige optie kan worden geconcludeerd.

Gezien het grote belang in de praktijk dient op deze plaats ook te worden stilgestaan bij de vraag of voor een verlengingsverklaring ex artikel 7 sub 5 Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap bepaalde vormvoorschriften golden. Op deze vraag moet een ontkennend antwoord worden gegeven, hoewel ook in dat geval in de praktijk een schriftelijk bewijsstuk werd opgemaakt en in de archieven van een consulaat of ambassade werd bewaard. Aangenomen moet echter worden, dat een verlengingsverklaring - evenals een optieverklaring - vormvrij was, zodat de jurisprudentie over optieverklaringen daarom ook relevantie voor de verlengingsverklaringen heeft. Dit geldt dan met name ook voor het zoëven besproken arrest van de Hoge Raad van 28 september 1990, NJ 1991, 293 (m.nt. G.R.d.G.). Ook voor de verlengingsverklaring moet daarom worden aangenomen, dat een schriftelijk bewijsstuk geen constitutief vereiste is. Onder omstandigheden kan zelfs een (combinatie van) gedragingen en verklaringen van de betrokkene als verlengingsverklaring worden beschouwd.

NOTEN

1. Circulaire van 20 december 1991. In een volgende circulaire van de staatssecretaris van Justitie van 31 maart 1992 (kenmerk 200189/192) worden enkele details van de administratieve afwikkeling van de naturalisatie nader uitgewerkt. Die laatste circulaire bevat verder beleidswijzigingen met betrekking tot de in art. 8, 11 en 12 geregelde onderwerpen.
2. Van de desbetreffende regeling is overigens nooit gebruik gemaakt.

3. Aldus H.U. Jessurun d'Oliveira, NJB 1982, 248; dezelfde NJB 1983, 1306; E. Mackaay, NJB 1982, 993.
4. Zie de niet aangenomen amendementen van mevr. Wessel-Tuinstra (kamerstuk 16 947 (R1181), nr. 18); mevr. Van Es (kamerstuk 16 947 (R1181), nr. 27); alsmede mevr. Haas-Berger (kamerstuk 16 947 (R1181), nr. 45).
5. Toelichting op het amendement Van Es.
6. Handelingen II, zitting van 28 maart 1984, blz. 4032.
7. 1985, blz. 61; de auteur was destijds hoofd van de Afdeling nationaliteit en burgerlijke staat van het ministerie van Justitie.
8. Migrantenrecht 1987, blz. 176; de auteur was op dat moment hoofd van de Afdeling nationaliteit en burgerlijke staat van het ministerie van Justitie.
9. Vlg. ook Nationaliteitswetgeving, blz. G 45.
10. Zie G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, blz. 260-263; H.U. Jessurun d'Oliveira, *Het "meerdere", een regeringsnotitie over meervoudige nationaliteit*, Nederlands Juristenblad 1991, blz. 1734-1741; Interview door L. Jordens-Cotran met G.R. de Groot over: *Dubbele nationaliteit en naturalisatie*, Migrantenrecht 1991, blz. 73-75; L. Jordens-Cotran, Migrantenrecht 1990, blz. 87, 88; K. van Tuinen, *Meervoudige nationaliteit: de stand van zaken*, Burgerzaken 1991, blz. 243-245; Stichting Inspiraakorgaan Turken in Nederland, *Dubbele nationaliteit ook voor Turkse immigranten*, mei 1990. Vgl. voorts de volgende buitenlandse publikaties: Hellmuth Rittstieg, *Doppelte Staatsangehörigkeit im Völkerrecht*, Neue Juristische Wochenschrift 1991, blz. 1383-1390; *Doppelte Staatsbürgerschaft: ein europäischer Normalfall?*, Dokumentation des Internationalen Fachkongresses vom 18. bis 20. Oktober 1989 (gepubliceerd onder de verantwoordelijkheid van de Senatverwaltung für Gesundheit und Soziales, Der Ausländerbeauftragte, Berlin). Zie voorts ook "Immigratiebeleid en sociale integratie van immigranten in de Europese Gemeenschap", deskundigenrapport, opgesteld op verzoek van de commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 79-84, ook weergegeven door K. van Tuinen, Burgerzaken 1991, blz. 289, 290.
11. Zie kamerstuk 21 427, nr. 3 (Verslag bijzondere commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing), blz. 30, 31; UCV 48 d.d. 17 september 1990; kamerstuk 21 472, nr. 8 (motie Apostolou en van Es; aangehouden op 23 oktober 1990).
12. Zie over deze ontwikkelingen K. van Tuinen, *Meervoudige nationaliteit: de stand van zaken*, Burgerzaken 1991, blz. 243-245.
13. *Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und doppelte Staatsangehörigkeit*, Baden-Baden 1992, blz. 43-45.
14. Hailbronner zegt in dit verband op blz. 104/105: "Wie im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht regelmäßig zwischen der Infragestellung bisher geltender Normen und der Entstehung neuen Gewohnheitsrechts nicht exakt unterschieden werden kann, bestehen auch im völkerrechtlichen Vertragsrecht Zeiträume, in denen sich das Verständnis über Ziele und Zwecke eines Vertrages wandelt und schließlich in ein neues einheitliches, verändertes Vertragsverständnis, ein Obsoletwerden bestimmter Vertragspflichten oder förmliche Abänderung oder Aufhebung von Verträgen einmünden. Die Überzeugung einer Mehrheit der vertraglich gebundenen Staaten von der Revisionsbedürftigkeit des Art. 1 niedergelegten Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit bewirkt zwar als solche noch keine Aufhebung oder Modifikation vertraglicher Pflichten, solange nicht die Voraussetzungen für eine einheitliche gewandelte Vertragspraxis vorliegen. Zu berücksichtigen ist indes, daß die Übergänge zwischen vertragswidrigem Handeln und einverständlicher Modifikation von Vertragsinhalten mit oder förmliche Abänderung des Vertrags fließend sind. Der völkerrechtliche Handlungsspielraum von Vertragsstaaten ist daher umso größer, je mehr sich ein Staat mit der Mehrheit der anderen Vertragsstaaten in Einklang befindet und die völkerrechtlich notwendige Schritte unternimmt, um das eigene Handeln in Einklang mit völkerrechtlichen Pflichten zu bringen."
15. Na een ingrijpende wijziging van het Verdrag van Straatsburg zou wellicht ook denkbaar zijn om de regeling dusdanig te construeren, dat het Nederlanderschap niet wordt verloren, indien de nationaliteit van een andere Lid-Staat van de Raad van Europa wordt verworven.
16. Denkbaar is het ook hier weer een uitzondering te maken voor alle Lid-Staten van de Raad van Europa.
17. Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, blz. 1947, 1948, vraag nr. 790; ook afgedrukt in Burgerzaken 1992, blz. 206-208.
18. Zie ook persbericht in de Staatscourant van 12 augustus 1992, nr. 154.

19. Minderjarig in de zin van de Rijkswet op het Nederlanderschap is conform art. 1: jonger dan 18 jaar en niet gehuwd of gehuwd geweest.
20. Arrest van 12 juni 1984, officieel gepubliceerd in het Oostenrijkse Bundesgesetzblatt Nr. 375/1984; ook afgedrukt als bijlage bij het regeringsontwerp voor de Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1985, 568 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XVI Gesetzgebungsperiode, blz. 11-13. Daarover Edlstadler, *ÖstA* 1985, 92, 93.
21. Zo ook de Oostenrijkse nationaliteitswet sinds 1985. Zie Bundesgesetz van 9 mei 1985, BGBl, 1985, 202, waarover Pfersmann, *ÖJZ* 1985, blz. 76, 77; Schwimann, *StAZ* 1986, blz. 110-116.
22. Zie G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, blz. 202, 203.
23. Reeds nu is het m.i. op zijn plaats om een onwettig, minderjarig kind van een Nederlandse verwekker die tot het betalen van alimentatie voor dit kind is veroordeeld - indien nodig via art. 10 Rijkswet op het Nederlanderschap - te naturaliseren. Matjaz Tratnik, *Nationaliteitsrecht*, Deventer 1989, blz. 373, gaat zelfs nog verder en bepleit een wetswijziging, waarin zulke kinderen van rechtswege het Nederlanderschap verwerven.
24. Het is denkbaar dat de adoptievereisten voor zulke gevallen nog iets zouden kunnen worden versoepeld.
25. Vermeld zij echter wel de resolutie van het Europese Parlement van 18 september 1981, Publikatieblad 1981 C260/100, waar naar aanleiding van de discussie over het nieuwe Britse nationaliteitsrecht (British Nationality Act 1981) een harmonisatie van de nationaliteitsregelingen van de Lid-Staten werd bepleit ten einde te voorkomen, dat personen in de Europese Gemeenschap als staatlozen kunnen worden geboren.
26. Zie daarover G.R. de Groot, *Migrantenrecht*, Katern voor de rechtspraak 1992, blz. 105-110. Zie over nationaliteitsrecht en de Europese Gemeenschap in het algemeen de volgende publikaties: Guido van den Berghel/ Christian H. Huber, *European citizenship*, in: *Gedächtnisschrift Christoph Sasse, Das Europa der zweiten Generation*, Kehl am Rhein, Strassbourg, blz. 755-774; Albert Bleckmann, *German nationality within the meaning of the EEC-treaty*, *Common Market Law Review* 1978, 435-446; Andrew C. Evans, *The new British nationality bill and European community law*, *Scots Law Times* 1981, blz. 133-137; Andrew C. Evans, *European citizenship*, *Modern Law Review* 1982, blz. 497-515; Andrew C. Evans, *Nationality law and the free movement of persons in the EEC, with special reference to the British Nationality Act 1981*, *Yearbook of European Law* 1982, blz. 174-189; Andrew C. Evans, *European citizenship: a novel concept in EEC-law*, *American Journal of Comparative Law* 1984, blz. 679-715; Andrew C. Evans, *Nationality law and European integration*, *European Law Review* 1991, blz. 190-215; Ulrich Everling, *Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum Europäischen Bürgerrecht*, *Europarecht* 1991 (Beiheft 1), blz. 81-103; José Carlos Fernandez Rozas, *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid 1987, blz. 28-30; Eberhard Grabitz, *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Köln 1970; G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln etc. 1989, blz. 23-27; Elisa Pérez Vera, *El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas*, *Revista de instituciones Europeas* 1981, blz. 685-703; Richard Plender, *An incipient form of European citizenship*, in: Jacobs (ed.), *European law and the individual*, Amsterdam/New York/Oxford 1976; Kenneth R. Simmonds, *The British Nationality Act and the definition of the term "national for Community purposes*, *Common Market Law review* 1984, blz. 675-686.
27. "La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire."
28. *El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas*, *Revista de instituciones Europeas* 1981, blz. 685-703. Het gegeven citaat op blz. 685 en 686.
29. Zo reeds mijn opmerking in *NJB* 1981, blz. 1120, 1121.